

Locations : comment lutter contre les discriminations ?

La réponse de l'économie

Entretien avec Étienne Wasmer*

Les dysfonctionnements du marché du logement conduisent à des discriminations, avec l'éviction *de facto* d'une partie de la population. Comment y remédier ? En s'interrogeant sur les points de blocage, et donc à se demander ce qui protège réellement les locataires. Sur cette question comme sur d'autres, l'économie offre des réponses originales.

Vous avez publié en décembre 2006 une note de la fondation En temps réel intitulée « Pour une réforme radicale de l'organisation du droit du logement. Quelques enseignements de l'analyse économique ». Quelles en étaient les principales conclusions ?

La base de mon raisonnement, c'est que les locataires ne sont pas tous identiques aux yeux des propriétaires bailleurs. Ceux-ci préfèrent naturellement des locataires qui paient régulièrement leur loyer, ne sont pas source de nuisances pour les voisins, et ne dégradent pas les lieux. Rien de choquant. Mais le problème est que dans un marché marqué par une offre insuffisante, ils sont confrontés à un grand nombre de dossiers. Pour choisir, ils vont suivre des critères de sélection comme les revenus, mais aussi d'autres moins avouables, avec comme conséquence immédiate des effets d'éviction. Or c'est un problème qui semble particulièrement sensible dans le contexte français.

Se pose donc la question de définir des politiques publiques qui permettraient d'éviter ou tout au moins de limiter ces discriminations. Comment identifier les plus efficaces ? En essayant de repérer ce qui, dans le droit français, peut contribuer à renforcer les discriminations. Quand on se penche sur la question, on tombe assez rapidement sur un facteur qui semble avoir une importance décisive : la lourdeur des contentieux locatifs. La perspective d'avoir à affronter des procédures longues et incertaines contribue à rendre les propriétaires-bailleurs plus méfiants. En d'autres termes, en protégeant fortement les locataires, le droit français contribue paradoxalement à gripper le marché et à discriminer une partie de la population.

On retrouve dans ce raisonnement le fil de pensée des critiques du « marché du travail à la française », dont les fortes protections accordées aux salariés tendent à décourager l'embauche et contribuent ainsi à créer du chômage.

Il est vrai que les deux raisonnements se rejoignent, mais en fait il existe assez peu de travaux, en économie du travail, sur les discriminations liées aux régulations du marché ; alors qu'on en trouve maintenant davantage dans le champ de l'économie du logement.

En réalité, mes remarques s'inscrivent plutôt dans une série d'analyses qui ont identifié les dysfonctionnements, nombreux, du marché du logement. Il faut d'ailleurs noter qu'on a déjà fait beaucoup pour tenter d'y remédier. En particulier, la question du « risque locatif », qui contribuait à aiguïser la méfiance des bailleurs, a été partiellement traitée avec la montée en puissance des dispositifs assurantiels, privés, publics ou mutualistes. C'est un progrès, même si l'économiste que je suis ne peut oublier le risque de déresponsabiliser les locataires et d'encourager des comportements dont les coûts seraient supportés par la collectivité.

Une autre possibilité, que je suggérais, serait la création d'un bail plus souple, inspiré par exemple de celui des meublés, qui prévoit des procédures plus simples et plus courtes. Il va de

* Étienne Wasmer est économiste, professeur à Sciences Po et directeur du LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques à Sciences Po). Il a reçu en 2006 le Prix du meilleur jeune économiste de France, décerné par *Le Monde* et le Cercle des économistes. Sa spécialité est l'économie du travail mais il a aussi publié des articles sur le marché du logement.

soi qu'il faudrait procéder par expérimentation, afin de vérifier dans la pratique les avantages et les inconvénients d'un tel système. Mais, sur le papier, ils sont évidents. Côté inconvénients, les locataires sont moins protégés et sont obligés de partir plus vite, ce qui peut mettre en danger des personnes fragilisées économiquement qui ne seraient pas pour autant malhonnêtes. Côté avantages, j'en vois plusieurs : tout d'abord cela ferait baisser les loyers, car les propriétaires font actuellement payer à leurs locataires une prime de risque, directement ou indirectement via les assurances; et cela augmenterait l'offre, en permettant de mettre sur le marché des logements qui aujourd'hui restent vides car leurs propriétaires ne veulent pas prendre de risques ou pouvoir les récupérer sur de brèves périodes.

L'expérience du Locapass suggère pourtant que le taux de casse est relativement bas, alors même que la population éligible à ce dispositif n'est sans doute pas la plus solvable a priori.

Certes, mais ce qui compte, ce n'est pas le risque effectif mais le risque perçu. Et pour un propriétaire, ce n'est pas entre 2 ou 4% que se font les ajustements, mais entre 0 et 100 : si on ne vous paie pas, on ne vous paie pas...

En outre, il me semble important d'insister sur le fait que les impayés de loyers s'inscrivent généralement dans une « chaîne » d'endettement, voire de surendettement. Et qu'au sein de cette chaîne, ils procèdent à des arbitrages. Si l'interlocuteur est un propriétaire privé, généralement doté de peu de ressources pour faire valoir ses droits, ils auront tendance à moins payer le loyer que s'ils ont face à eux un assureur professionnel, prompt à entrer dans les procédures appropriées. Cela peut expliquer en partie le faible taux de casse du « Locapass ».

Votre réflexion avait notamment pour enjeu de développer une politique de l'offre ne coûtant rien aux finances publiques. Quel regard portez-vous sur les autres versions des politiques de l'offre, comme les différentes aides ?

La question de l'offre est extrêmement complexe en ce qui concerne le marché du logement, et c'est un aspect sur lequel il faut insister : il existe différents leviers, différents points de blocage aussi. On peut par exemple repérer la rareté du foncier dans les zones les plus tendues, et donc le problème de la délivrance des permis de construire. Il faudrait peut-être réfléchir à des mécanismes permettant d'inciter les maires à accélérer le pas.

Plus généralement, il faut se méfier des déséquilibres entre les politiques de la demande et celles de l'offre. Augmenter la demande solvable, comme cela a été une constante de la politique menée depuis des décennies (aides au logement comme beaucoup des aides à la pierre) sans augmenter l'offre, cela conduit à faire monter les prix, avec des effets indésirables (coût pour la collectivité, éviction de certaines catégories, ponctions sur le pouvoir d'achat des ménages) et une question cruciale aujourd'hui d'efficacité de la dépense publique. Il convient donc d'être prudent, et de procéder à des évaluations systématiques de ces dispositifs et leurs effets inattendus sur les prix.

Iriez-vous jusqu'à préconiser une approche au cas par cas, en fonction de la géographie ?

Il est clair qu'une politique non ciblée peut conduire à des projets immobiliers inutiles et peu rentables, situés dans des zones où il n'y en avait pas besoin ; c'est ce qu'on a pu observer dans le cas des différentes aides à l'investissement locatif, par exemple.

A contrario, une politique de ciblage pose aussi de réels problèmes : tout d'abord il faudra définir des zones, ce qui relève toujours d'un arbitraire ; et donc, on peut craindre l'influence des élus les plus puissants politiquement, mais aussi de certains acteurs privés, dans la définition de ces zones, avec le risque de ne pas voir coïncider l'intérêt collectif et celui des acteurs capables de peser sur le processus.

D'une façon générale, on s'aperçoit que les Français sont relativement peu mobiles géographiquement, et en poussant un peu plus loin la recherche des causes on note que cela

n'est pas seulement imputable aux marchés du travail. Les refus d'offre d'emploi sont motivés par le salaire, mais tout autant par la question des transports et du logement. Il apparaît aussi que la mobilité géographique a souvent pour prix l'abandon d'un « capital social », qui peut paraître préjudiciable à la plupart des gens. C'est un risque qu'on ne prend pas facilement. Il est évident qu'un meilleur fonctionnement du marché du logement – et donc une plus grande facilité à trouver à se loger – contribuerait à diminuer ce risque, et permettrait ainsi une meilleure mobilité. C'est un enjeu important.